

Nivel de Actividad



MINISTERIO DE ECONOMÍA
Y FINANZAS PÚBLICAS
Secretaría de Política Económica
Subsecretaría
de Programación Económica
Dirección Nacional
de Programación Macroeconómica

Nota Técnica N°6

Política Económica y Desempeño Reciente de la Industria Manufacturera

Participaron en la elaboración de esta Nota
Técnica : Juan Pablo Dicoyskiy
y Josefina Grosso
Dirección de Información y Coyuntura

Nota Técnica correspondiente
al Informe Económico N° 66
del Cuarto Trimestre de 2008.

Política Económica y Desempeño Reciente de la Industria Manufacturera

Participaron en la elaboración de esta Nota Técnica : Juan Pablo Dicovski y Josefina Grosso

1. Introducción

La fuerte articulación de la industria con el resto de las ramas de actividad (agro, energía, construcción y servicios) y su elevado requerimiento de empleo hicieron que la política económica aplicada a partir de 2003 fomentara el desarrollo manufacturero, tanto mediante el sostenimiento de un esquema macroeconómico favorable a la producción transable en general y a la industria en particular, como a través de medidas específicas diversas.

En relación con el esquema macro, en contraste con lo implementado en muchas naciones en desarrollo durante los últimos años, la política de tipo de cambio real competitivo y diferenciado evitó que el *boom* de demanda de nuestros productos primarios, con la consecuente mejora de nuestros términos de intercambio y el sostenimiento de grandes superávits de cuenta corriente derivaran en un episodio de “enfermedad holandesa¹” en el ámbito local.

No fueron pocas las economías similares donde se verificó una apreciación sistemática del tipo de cambio real, restando competitividad al sector industrial y, de ese modo, limitando el desarrollo manufacturero.

En segundo lugar, se aplicaron políticas productivas específicas tendientes a propiciar el creci-

miento industrial. A modo de ejemplo, se pueden mencionar:

- **Apertura de nuevos mercados externos:** el Gobierno Nacional sostiene una política de acuerdos comerciales, especialmente con otros países en desarrollo tendientes a crear oportunidades comerciales a los sectores industriales en la convicción de que el comercio sur-sur es el más apropiado para desarrollar un patrón comercial maduro, intensivo en trabajo y conocimiento².
- **Políticas de Empleo:** como corolario de la destrucción de capital humano capacitado para desempeñarse en el sector manufacturero registrada durante la década previa, el Gobierno Nacional debió implementar diferentes programas de capacitación y de formación de trabajadores en los últimos seis años. Estos programas, coordinados con las firmas y con los sindicatos, permitieron expandir la oferta de trabajo industrial buscando minimizar “cuellos de botella” significativos para la dinámica manufacturera en el ámbito laboral.

¹ Este término se originó en los sesenta, cuando el descubrimiento de grandes yacimientos de gas en Holanda y el consiguiente aumento de las ventas externas de ese producto determinaron la apreciación del tipo de cambio real holandés, restando competitividad a las ramas tradicionales. Actualmente, este concepto se aplica a cualquier escenario en el que las exportaciones de parte de la estructura productiva aumentan sustancialmente, generando una caída del tipo de cambio real y reduciendo la competitividad del resto del sector transable.

² Los ejemplos más paradigmáticos en esta materia son el acuerdo para exportar maquinaria agrícola a Venezuela o el que permitió un importante avance de los automotores argentinos en el mercado mexicano. No obstante, junto con ello se han negociado y/o ampliado, en los últimos años, muchos acuerdos con países y regiones tan diversos como Turquía, Israel, Chile, Bolivia, Cuba y SACU (Sudáfrica y naciones vecinas), entre otros. Varios de ellos han redundado en mejores condiciones de acceso a tales mercados.

Más información sobre esta temática puede obtenerse en la página web de la Dirección Nacional de Política Comercial Externa dependiente del Ministerio de Industria y Turismo:

<http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=334&btn=161>

- **Promoción de acuerdos entre sectores privados:** en aras de permitir un desarrollo manufacturero armónico al interior del Mercosur, el Gobierno Nacional incentivó la concreción de acuerdos voluntarios entre los propios sectores privados de Argentina y de Brasil, orientados a consensuar la participación de ambas producciones en el mercado local³.

Por último, la política macroeconómica implementada (con sus componentes fiscal, monetario, cambiario y de ingresos y reflejada en los superávits gemelos) propició el desarrollo industrial centrado en el fortalecimiento de nuestro mercado interno.

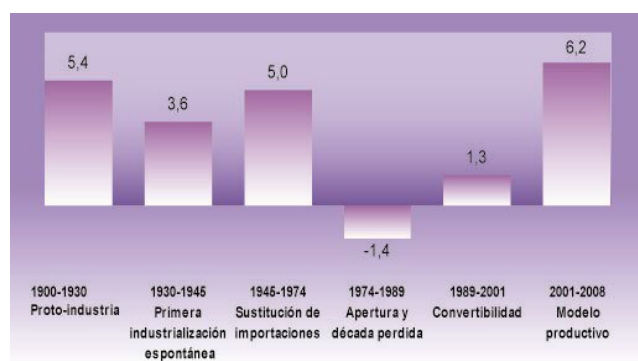
El objetivo de la presente Nota Técnica consiste en ilustrar sintéticamente los efectos de este conjunto de políticas sobre la dinámica manufacturera entre 2003 y 2008, en términos de su producción, sus exportaciones, su inversión y la dinámica de su empleo.

2. Producción Industrial

En el presente contexto económico, el sector industrial logró un muy alto crecimiento durante los últimos seis años. En ese lapso, la tasa de incremento anual del producto manufacturero promedió 6,2% (Gráfico 1), una cifra muy elevada para los parámetros macroeconómicos desde inicios del siglo XX.

Gráfico 1
Producto Bruto Interno de la Industria Manufacturera. 1900-2008.

Tasa de crecimiento anual promedio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y del Ministerio de Economía

³ Por ejemplo, estos acuerdos se implementaron para calzado y para línea blanca.

Para simplificar el análisis de la evolución manufacturera reciente se ha dividido a los sectores industriales en tres grandes conjuntos, de acuerdo a su exposición al comercio internacional. Tal exposición resulta, en general, determinante de las condiciones de competencia en el que se desenvuelve el sector.

El primer conjunto corresponde a los exportadores, sectores que exportan una porción económicamente relevante de su producción, al punto que –en ausencia de regulaciones– el precio doméstico tiende a ser la paridad de exportación para los productores locales.

El segundo es el de los productores de bienes orientados al mercado doméstico con exportaciones marginales y baja vulnerabilidad natural a importaciones, sea por su poca transabilidad internacional (impresiones, materiales de construcción); o por las características del mercado internacional (tabaco, bebidas).

Finalmente se agrupa a las ramas más fuertemente competidas por importaciones, que fijan precio muy acotados por el valor de *import parity*. En función de este criterio se realizó la distribución de las distintas actividades industriales entre los tres conjuntos, según se expone en el siguiente cuadro.

Conjunto	Ramas incluidas
Exportadores	Carnes, aceites, lácteos, cueros, combustibles, siderurgia, automotriz, naval.
Poco competidos externamente	Otros alimentos, bebidas, tabaco, papel, impresión, químicos, vidrio, materiales de construcción, fundición, metálicos de uso estructural.
Competidos por importaciones o <i>vulnerables</i>	Textiles, prendas, calzado, madera, muebles, fibras manufacturadas, productos plásticos, productos metálicos, metalmeccánica, maquinaria eléctrica.

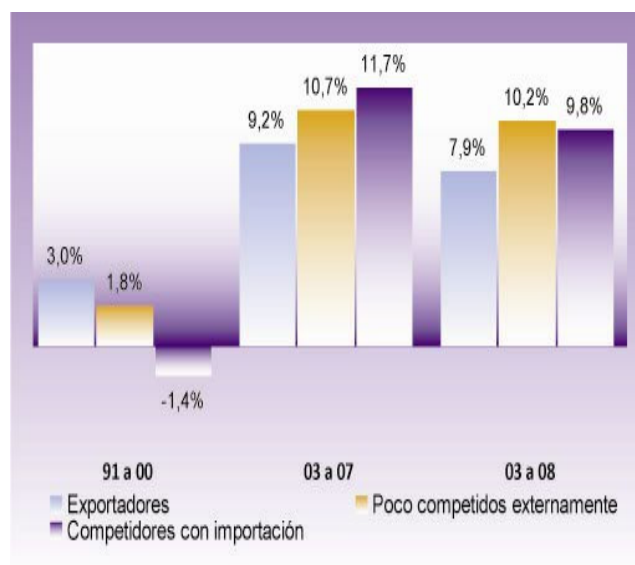
Al respecto, durante los años transcurridos entre 2003 y 2007, el crecimiento en la producción de los *competidos por importaciones* –integrados principalmente por PYMES– fue superior al de

las ramas *exportadoras* y de *poco competidas por importaciones*, conformadas en ambos casos por empresas de mayor porte. Si en el período se incluye el 2008, la incidencia de la crisis mundial afectó más fuertemente a los exportadores y a los competidos por importaciones, mientras que las ramas con baja exposición externa fueron menos afectadas, manteniendo casi inalterada su expansión promedio.

Como contrapartida, durante la década previa, perjudicados principalmente por la apreciación del tipo de cambio real y por la discontinuidad de las políticas industriales, los sectores *vulnerables* terminaron produciendo menos al final de la década que en su inicio⁴. Los exportadores fueron en aquellos años los grandes ganadores del modelo, al tiempo que los orientados al mercado interno tuvieron una performance mediocre. (Gráfico 2).

Gráfico 2
Producción Manufacturera por Subconjuntos. 1990-2008.

Tasa de crecimiento anual promedio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC

En definitiva, en lo atinente a la evolución de la producción, el quinquenio 2003/2008 ha marcado una clara aceleración de la actividad manufacturera, junto con un crecimiento mayor en los sectores enfocados al mercado interno –en

⁴ El período seleccionado para caracterizar la década del '90 va de 1991 a 2000, excluyendo el catastrófico año 2001. Si se lo incluyera, la caída anual promedio entre los vulnerables se duplicaría, llegando a 2,8%, lo que equivale a una contracción agregada de casi 25%.

clara coherencia con el patrón macroeconómico definido-, pero que es bastante más equilibrado de lo que fue durante los años de convertibilidad.

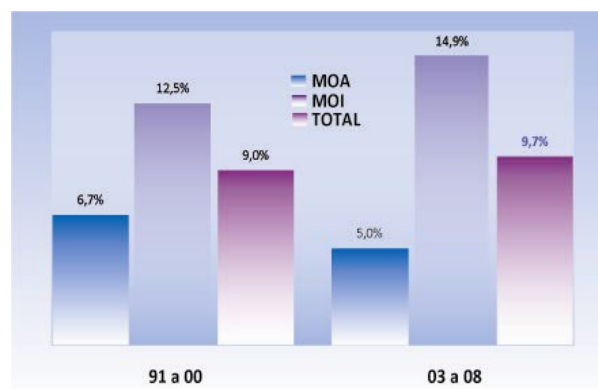
Un último rasgo destacable del desempeño reciente de la producción industrial radicó en su difusión regional, alcanzado a la totalidad de las provincias argentinas. Además, esta fase de desarrollo manufacturero resultó destacable porque el crecimiento no estuvo concentrado en un grupo reducido de ramas, sino que fue simétrico al interior del agregado industrial.

3. Exportaciones Industriales

En términos de cantidades, las exportaciones manufactureras aumentaron 9,7% en promedio entre 2003 y 2008, superando por 0,7 puntos porcentuales la tasa de la década previa. Al interior del agregado industrial, las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) dieron cuenta de la totalidad de dicha suba, en tanto que el ritmo de crecimiento de las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) se redujo de 6,7% a 5,0% (Gráfico 3).

Gráfico 3
Exportaciones Manufactureras Expresadas en Cantidades. 1990-2008.

Tasa de crecimiento promedio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

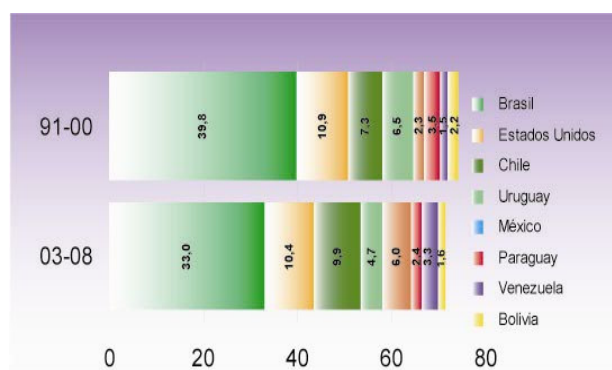
Además, durante los últimos cinco años se observaron avances en la diversificación de las exportaciones industriales (MOI) tanto a nivel de ramas como de mercados de destino. Ello fue propiciado tanto por la política cambiaria como por la estrategia de apertura de nuevos mercados, ya mencionada. Básicamente la proyección

externa de nuestras manufacturas no alimenticias bajaron el grado de dependencia de Brasil y, más en general, los cuatro principales destinos pasaron del congregar un 65% en el lapso 1990-2000, a un 59% en 2003-08 (Gráfico 4)⁵.

En este sentido, la evolución reciente de las exportaciones nacionales contempló elevadas tasas de crecimiento para los principales sectores del segmento metalmeccánico, como las industrias automotriz (los envíos de vehículos

Gráfico 4
Exportaciones MOI a Ocho Destinos Principales

En % del total de las MOI



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC

pasaron de 108 mil unidades en 2003 a 350 mil en 2008, lo que determinó una tasa de expansión promedio anual de 27%) y de maquinaria y equipos mecánicos, así como para la rama de manufacturas de metal. Por su parte, los sectores de instrumentos médicos, ópticos y de precisión, farmacéutico y de maquinaria y aparatos eléctricos exhibieron incrementos superiores a los del agregado⁶.

Adicionalmente, dado que los sectores previamente mencionados (excluyendo a la industria automotriz) están conformados en buena medida por pequeñas y medianas empresas, las ex-

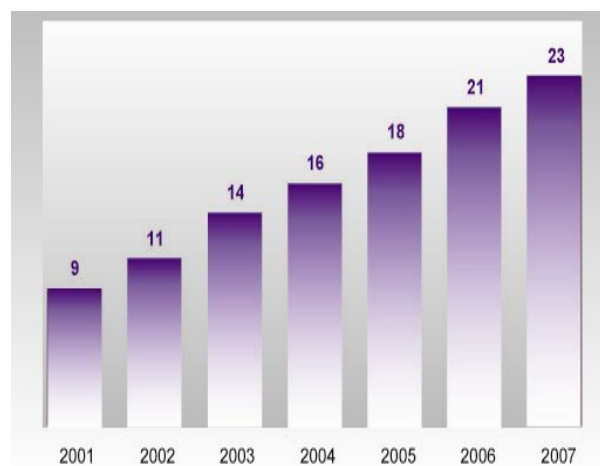
⁵ Nótese que entre ambos períodos Uruguay dejó de ser el cuarto mercado en importancia para las MOI desplazado por México. También Venezuela ganó participación en forma destacable, pasando de 1,5% a 3,3% del total de este gran rubro.

⁶ La Nota Técnica de Comercio Exterior del Informe Económico Trimestral correspondiente al Segundo Trimestre de 2008 presenta un análisis exhaustivo de la diversificación de las exportaciones argentinas.

portaciones de las PyMEs manufactureras aumentaron significativamente entre 2003 y 2008. Incluso, esa dinámica no se limitó a la suba en los volúmenes de operaciones de las firmas que colocaban previamente sus productos en los mercados externos, sino que se caracterizó por el inicio de la actividad exportadora de numerosas empresas de reducido porte. Por ello, el porcentaje de PyMEs industriales que concreta ventas al exterior se incrementó continuamente, pasando de 9% en 2001 a 23% durante 2007 (Gráfico 5).

Gráfico 5
PYMES Industriales Exportadoras.
2001-2007.

Como % del total de PyMEs manufactureras



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Mapa PyME de la SePyME.

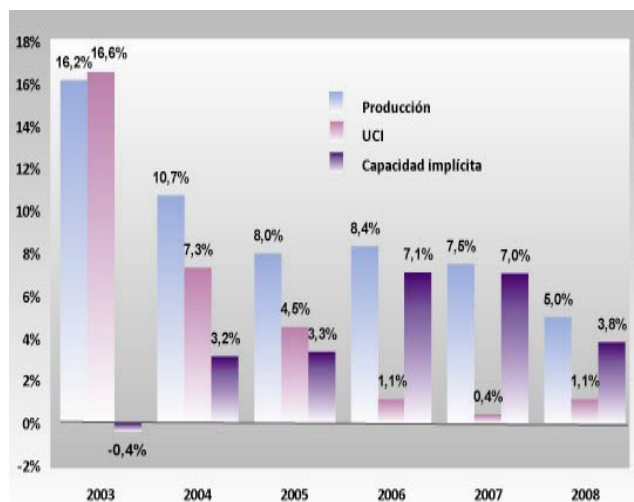
4. Inversiones Industriales

El desempeño descrito en las secciones previas fue respaldado por un proceso de inversiones continuo y de magnitud. Por un lado, los proyectos de inversión realizados entre 2003 y 2008 buscaron ampliar la capacidad instalada industrial en aras de abastecer el incremento simultáneo de las demandas interna y externa. De hecho, durante el último trienio, la utilización de la capacidad instalada industrial aumentó sólo 3%, frente a un crecimiento acumulado de la producción manufacturera de 22% (Gráfico 6). En consecuencia, ambas trayectorias determinaron una expansión promedio anual en la capacidad instalada en torno de 6,0% en ese período.

Por otro lado, el incremento de la competitividad-precio⁷, derivada de la depreciación del tipo de cambio real y del resto de las políticas gubernamentales, fue aplicado dentro de la industria en el incremento de la productividad (componente no-precio de la competitividad).

Gráfico 6 Utilización de la Capacidad Instalada, Producción y Capacidad Implícita. 2003-2008.

Variación anual

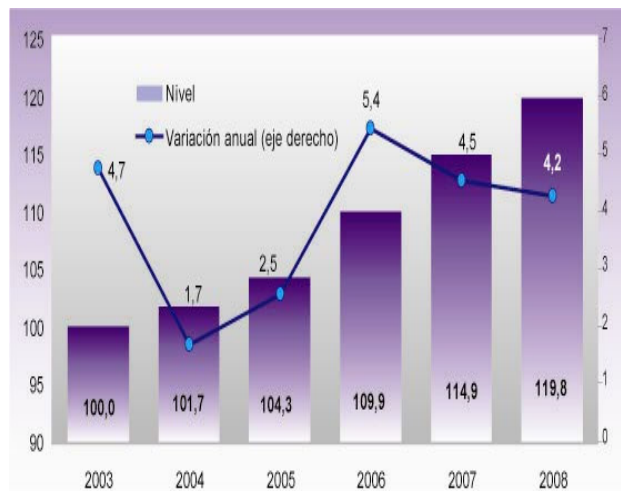


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC

Así la productividad por hora trabajada se expandió a una tasa promedio de 3,7% entre 2003 y 2008 (Gráfico 7), con cierta aceleración en los últimos tres años respecto a los previos. Este fenómeno revela la relevancia de la inversión en el impulso a la productividad durante el trienio comenzado en 2006. Sin este impulso la productividad necesariamente se habría desacelerado por la desaparición de los efectos de escala propios de los primeros años de un ciclo expansivo. Finalmente, las PyMEs manufactureras se mostraron notablemente dinámicas en esta etapa en términos de inversiones, lideradas por las pequeñas y medianas empresas de las provincias

⁷ La competitividad está compuesta por componentes no-precio (entre los que se destacan la productividad, la tecnología y la escala promedio de planta, que pueden ser modificados por los propios agentes del sector transable) y por factores precio (asociados a las cotizaciones internacionales, a la dotación factorial relativa y al tipo de cambio real, completamente exógenos).

Gráfico 7. Productividad Horaria de la Industria Manufacturera*. 2003-2008. Índice base 2003=100



* Cociente entre los índices de volumen físico de producción y horas trabajadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC

del Norte Grande (como Corrientes, Misiones y Salta), que habían resultado notoriamente postergadas durante la década anterior⁸.

5. Reflexiones Finales

En los últimos seis años, la adopción de una política productiva basada en el sostenimiento de precios relativos favorables para la elaboración de bienes transables (tipo de cambio real competitivo) junto con políticas productivas acordes, así como una política de ingresos destinada a sostener el poder adquisitivo de toda la población perfilaron un patrón de crecimiento industrial caracterizado por:

- alto dinamismo de la actividad manufacturera;
- amplia difusión sectorial del crecimiento, con algún sesgo a favor de las ramas empleo intensivas;
- buena *performance* exportadora en términos de cantidades y ampliación de destinos, más allá de la defensa de una

⁸ Al respecto, véase la Nota Técnica de Actividad del Informe Económico Trimestral correspondiente al Segundo Trimestre de 2008.

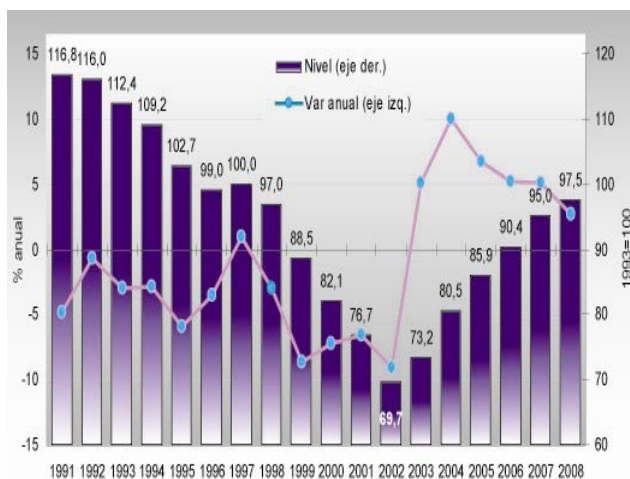
acción explícita en defensa del mercado interno;

- expansión de la capacidad productiva;
- mejora de la productividad.

Este proceso derivó en la creación sistemática de puestos de trabajo en el sector (Gráfico 8), a diferencia de la década del noventa, durante la cual el empleo se redujo casi constantemente. La cantidad de ocupados en la actividad manufacturera aumentó a una tasa promedio de 5,9% en los últimos seis años. No obstante, la creación de puestos de trabajo ha sufrido una gradual desaceleración a lo largo de ese período.

Gráfico 8
Empleo Manufacturero

Índice Base 1993=100 y variación anual en %.



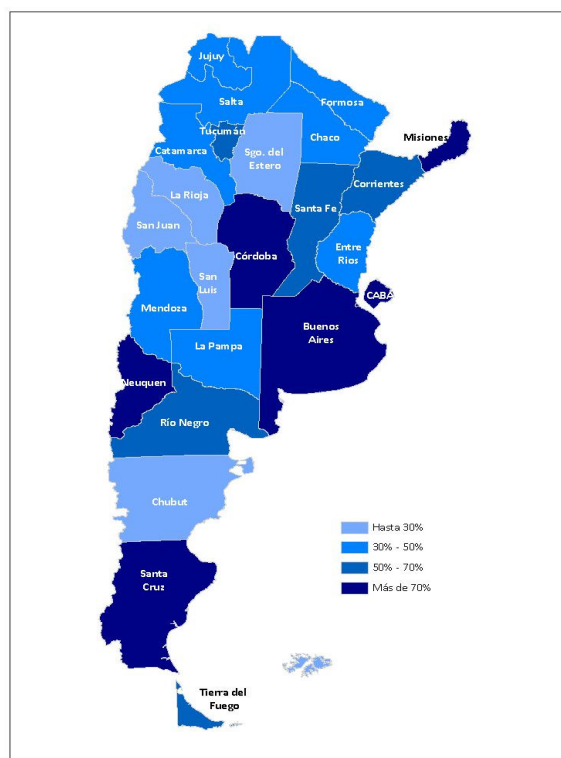
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC

Esta dinámica de generación progresiva de puestos de trabajo resultó comparativamente más intensa en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas industriales, dado que la tasa de expansión acumulada de los empleos en estas firmas alcanzó 63% entre 2004 y 2007, frente a un aumento de 18% para el agregado manufacturero. Además, la creación de puestos de trabajo en las PyMEs alcanzó una significativa diversificación geográfica (Mapa I).

Los principales desafíos que enfrentan las políticas públicas en materia industrial se vinculan con profundizar el camino de la desconcentración sectorial y por mercados en las exportaciones industriales, que aún marcan una elevada dependencia de la suerte de la economía brasileña y/o de algunos pocos sectores como el automotriz, el siderúrgico o el químico.

Finalmente, la capacidad de generación de trabajo de la industria sigue siendo una cuestión sobre la que extremar la atención y la acción de la política, debido a la desaceleración mostrada por el empleo industrial, aún en años de alto dinamismo de la producción.

Mapa I
Creación de Puestos de Trabajo en las Pequeñas y Medianas Empresas Industriales. - 2004-2007.
Tasa de crecimiento acumulada



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Mapa PyME de la SePyM